

LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER : UN STATUT À LA CARTE

Laurent Blériot

Le Seuil | *Pouvoirs*

2005/2 - n° 113
pages 59 à 72

ISSN 0152-0768

Laurent Blériot

Les départements et régions d'outre-mer : un statut à la carte

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République[1], en substituant les départements et régions d'outre-mer (DROM) aux départements d'outre-mer (DOM), n'opère pas qu'une simple modification d'ordre terminologique. La réforme est importante dans la mesure où elle augure un véritable changement de perspective pour les collectivités de l'article 73 de la Constitution.

Le changement de cap engagé marque la fin d'une longue période de cinquante-sept ans de mimétisme constitutionnel avec le traditionnel département métropolitain et le début d'un rapprochement du statut des DROM sur celui du reste de l'outre-mer[2]. La *summa divisio* traditionnelle, entre les territoires soumis à l'assimilation législative et statutaire de l'article 73 de la Constitution et ceux qui sont soumis à la différenciation législative et statutaire de l'article 74, est maintenue. En revanche, la nouvelle dichotomie fait apparaître une analogie législative et statutaire évidente entre les DROM et les nouvelles collectivités d'outre-mer (COM) de l'article 74 de la Constitution.

La Martinique, la Guadeloupe, la Guyane ainsi que La Réunion disposent désormais de la faculté de bénéficier d'un statut « à la carte », tant au niveau de leur organisation administrative, c'est-à-dire du droit organique, que de l'application du droit sur leur territoire, c'est-à-dire du droit substantiel. Le constituant met à leur disposition une « boîte à

1. *JO*, 29 mars 2003, p. 5568-5570.
2. Voir, en ce sens, Dominique Custos, « Vers une autonomisation de l'évolution institutionnelle des DOM ? », *RPP*, n° 1009-1010, 2001, p. 47 *sq*.

outils » juridique qui leur permet de singulariser leur statut et d'apporter ainsi des modifications, le cas échéant, à l'édifice départemental. Son utilisation est cependant conditionnée par les prescriptions de l'architecte constitutionnel qui précise son mode d'emploi et ses limites.

Indiquons, d'emblée, que ce statut ne saurait en aucune manière conduire à l'indépendance des populations qui y vivent. À cet effet, l'ancrage constitutionnel de l'outre-mer à la France métropolitaine a été renforcé de manière significative, notamment par l'insertion nominative de ces quatre territoires, au même titre d'ailleurs que les autres collectivités territoriales d'outre-mer, dans le corps même de la Constitution à l'article 72-3 [3].

Ce statut « à la carte » comporte ainsi deux facettes. Il permet, d'une part, une évolution institutionnelle différenciée pour chacun des DROM et, d'autre part, un renforcement de l'autonomie normative au profit de ces collectivités.

L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DIFFÉRENCIÉE

Le schéma institutionnel mis en place en 1946 et reconduit en 1958 est relativement rigide. En effet, il ne permet pas aux collectivités domiennes d'opérer une véritable dissociation institutionnelle par rapport au modèle métropolitain. De même, aucune différenciation n'est possible entre les DOM.

À cet égard, la Constitution révisée de 2003 marque une rupture importante. Désormais, l'évolution statutaire différenciée devient possible sans être pour autant obligatoire. Elle peut se concrétiser à l'intérieur même de l'article 73 de la Constitution, dont le cadre a été considérablement assoupli. Elle peut également se réaliser à l'extérieur de celui-ci. Une passerelle constitutionnelle, en effet, est aménagée au terme de l'article 72-4 de la Constitution, afin de permettre la migration statutaire vers l'article 74.

L'assouplissement du cadre de l'article 73 de la Constitution

Le cadre constitutionnel initial trop étroit dans lequel était enfermé l'outre-mer départementalisé a été un frein aux évolutions statutaires

3. Voir Stéphane Diémert, « L'ancrage constitutionnel de l'outre-mer français », *in* Jean-Yves Faberon (dir.), *L'Outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004, p. 67-82.

différenciées. Ce constat éloquent de l'inadaptation de l'organisation administrative dans les DOM a conduit à un assouplissement du dispositif existant, révélé par l'article 73 rénové de la Constitution qui envisage désormais plusieurs hypothèses d'évolution. À cet effet, la Constitution organise une procédure de mutation intra-catégorielle préalable à de telles évolutions.

Un cadre constitutionnel initial trop étroit

La Constitution de 1958 ne fait aucune différence entre les départements métropolitains et ceux situés outre-mer. Cette analogie résulte de l'article 72 de la Constitution qui, dans son énumération des collectivités de la République, cite « les communes, les départements, les territoires d'outre-mer ». Il en résulte que les départements d'outre-mer ne forment pas une catégorie particulière de collectivités de la République. Leur organisation administrative doit demeurer très proche de celle des départements métropolitains. Seules ne sont en effet admises, pour reprendre les termes de l'article 73, que les adaptations « nécessitées par leur situation particulière ».

Or, on le sait, le Conseil constitutionnel a adopté une interprétation restrictive de la notion d'adaptation. Ainsi, il a d'abord été amené à invalider, dans sa décision 82-147 DC du 2 décembre 1982 (*Rec.*, p. 70), une loi qui instituait une assemblée unique, élue à la représentation proportionnelle, en lieu et place des conseils généraux et régionaux qui coexistent sur le même territoire. Une telle assemblée aurait selon lui fait diverger de manière excessive les institutions des DOM par rapport à celles des départements métropolitains, rompant ainsi avec la logique assimilationniste.

Ensuite, dans la décision 84-174 DC du 25 juillet 1984 (*Rec.*, p. 48), relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, il a limité la portée des mesures d'adaptation, affirmant alors que le statut des DOM doit être le même que celui des départements métropolitains.

Enfin, c'est à l'occasion de l'examen de la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000 qu'il a, dans sa décision 2000-435 DC du 7 décembre 2000, renouvelé son approche restrictive en matière de diversification statutaire. En l'espèce, la loi contestée posait pour la première fois, à droit constitutionnel constant, les bases d'une évolution statutaire différenciée pour les départements et régions d'outre-mer, l'outil de cette évolution étant le congrès des élus départementaux et régionaux. Le législateur reconnaissait ainsi explicitement,

à l'article premier, la possibilité pour les DOM de disposer « d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre ». Le Conseil constitutionnel, sans condamner totalement la diversification statutaire introduite par la LOOM, l'enferme néanmoins dans des limites si étroites qu'il la rend impossible ou du moins improbable. En effet, s'il ne juge pas inconstitutionnelle la nouvelle institution du congrès, en revanche, il réaffirme, avec la régularité d'un métronome, sa jurisprudence classique. Ainsi commence-t-il par indiquer que « ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer d'une "organisation particulière" au sens de l'article 74 de la Constitution réservée aux seuls territoires d'outre-mer ». Il neutralise ensuite les potentialités de diversification statutaire en indiquant « que la possibilité reconnue par la présente loi aux départements d'outre-mer "de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre" ne peut être entendue que dans les limites fixées par l'article 73 de la Constitution ».

Une lecture aussi fermée de l'article 73 de la Constitution, qualifiée avec justesse d'« asséchante » par Olivier Gohin, a conduit à ce que le dispositif se retourne « contre l'outre-mer départementalisé en lui interdisant toute véritable différenciation vite regardée comme excessive à l'égard du schéma métropolitain » [4].

Dans ce cadre constitutionnel, il n'y a pas de place pour une différenciation statutaire des DOM. Seule une révision de la Constitution pouvait relancer un processus d'évolution alors en panne. L'article 73 rénové, en déclinant plusieurs hypothèses d'évolution organique, traduit ce renouveau.

Les hypothèses de l'article 73 rénové

La nouvelle formulation de l'article 73 est la traduction juridique d'une volonté politique affirmée au plus haut niveau par le chef de l'État lui-même, alors en déplacement en Martinique. Dans le désormais célèbre discours de Madiama, qui restera comme l'acte politique fondateur de la relance de la décentralisation outre-mer, Jacques Chirac affirmait ainsi, le 11 mars 2000, que « les statuts uniformes ont vécu et que chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir désormais si elle le souhaite évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte un statut sur mesure [5] ».

4. Olivier Gohin, « L'évolution des départements d'outre-mer vers un statut de collectivités spécifiques », *in* Jean-Yves Faberon et Jean-François Auby (dir.), *L'Évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, 1999, p. 198.

5. *Le Monde*, 14 mars 2000, p. 7.

Les possibilités de singulariser le statut des actuels DROM au niveau institutionnel sont ainsi considérablement renforcées. Ce ne sont, en effet, pas moins de trois hypothèses qui sont envisagées par l'article 73 de la Constitution.

La première d'entre elles, que l'on peut qualifier de minimaliste, laisse subsister sur un même territoire les collectivités départementales et régionales actuelles. Le constituant permet ainsi le *statu quo* institutionnel pour les collectivités qui le souhaitent.

La seconde hypothèse qualifiée d'intermédiaire laisse formellement subsister une collectivité départementale et régionale. La collectivité est cependant dotée d'une assemblée délibérante unique (art. 73, al. 7). Le constituant met ici en œuvre la possibilité alors refusée aux DOM par le Conseil constitutionnel en 1982.

La troisième hypothèse, dite maximaliste, consiste à substituer au département et à la région d'outre-mer une collectivité unique qui cumule les compétences départementales et régionales. Ce dispositif, qui est une revendication ancienne des élus antillais, a d'ailleurs récemment fait l'objet d'une consultation en Guadeloupe et en Martinique. Les électeurs des deux îles ont cependant refusé de donner leur consentement lors du scrutin du 7 décembre 2003, rejetant ainsi un projet pourtant largement soutenu par la grande majorité des élus antillais.

Le panorama institutionnel ainsi dressé serait incomplet si nous n'abordions pas le cas particulier de La Réunion. En mentionnant expressément le département et la région de La Réunion à l'article 73, alinéa 5, la Constitution leur garantit une existence constitutionnelle.

Une interprétation littérale du dispositif peut alors laisser penser que le législateur ne peut remettre en cause leur existence. Seule l'hypothèse intermédiaire de l'assemblée unique serait alors envisageable. Elle aurait en revanche pour conséquence d'exclure, pour La Réunion, la possibilité de fusionner les collectivités départementale et régionale existantes en une collectivité unique. Toute autre évolution supposerait, en effet, une révision de la Constitution visant à supprimer la référence au département et à la région de La Réunion qui figure à l'article 73, alinéa 5 [6].

Cette interprétation est discutée par une partie de la doctrine qui pense que l'alinéa 5 ne doit être interprété qu'en rapport étroit avec les

6. Voir Olivier Gohin, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France », *AJDA*, 2003, p. 527.

alinéas 3 et 4 auxquels il fait lui-même référence [7]. Il n'a donc aucun effet sur l'alinéa 7 qui prévoit la collectivité unique. À la faveur de cette interprétation, on peut également ajouter que l'interprétation littérale serait contraire à l'intention même du constituant, le silence des travaux préparatoires étant à cet égard lourd de sens.

Il convient néanmoins de remarquer que ce débat a aujourd'hui un intérêt pratique limité dans la mesure où les conditions politiques locales sont, de toute façon, réunies pour que, statutairement, rien ne bouge à La Réunion. Dans le cas contraire, il appartiendra le cas échéant au Conseil constitutionnel saisi à cet effet, de trancher la question.

Ces précisions étant données, un constat global s'impose. En effet, quelle que soit l'hypothèse d'évolution choisie, elle devra se conformer à la procédure de mutation instituée par la Constitution.

La procédure de mutation intra-catégorielle

L'article 73, alinéa 7 précise que la mutation intra-catégorielle ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli préalablement, selon la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 72-4 de la Constitution, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

Elle suppose la réalisation de quatre conditions principales. La première est relative à l'initiative de la création qui appartient au président de la République. Il dispose à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire. Celui-ci dépend, cependant, deuxième condition, d'une proposition préalable du gouvernement faite pendant la durée des sessions parlementaires ou d'une proposition conjointe faite par l'Assemblée nationale et le Sénat. Le président de la République, troisième condition, dispose de la faculté de convoquer les électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités afin qu'ils consentent au changement d'organisation administrative. Si juridiquement il ne s'agit que d'une faculté, on peut néanmoins penser qu'il s'agit, en revanche, d'une obligation politique. On voit mal, en effet, comment il pourrait en être autrement. Enfin, dernière condition, le Parlement devra entériner ce choix, par l'adoption d'une loi ordinaire.

L'évolution au sein de l'article 73 de la Constitution n'est pas l'unique

7. Voir Ferdinand Mélin-Soucramanien, « La Réunion dans la Constitution », *in* Edmond Maestri (dir.), *La Décentralisation : histoire, bilans et évolutions*, L'Harmattan, 2003, p. 356 ; Frédéric Sauvageot, *Les Catégories de collectivités territoriales de la République*, PUAM, 2004, p. 182 ; Stéphane Diémert, *op. cit.*, p. 82.

perspective à laquelle les DROM actuels puissent prétendre. Le constituant envisage en effet la possibilité qu'ils deviennent des COM au sens de l'article 74 de la Constitution.

La transformation en COM

La possibilité que l'une des quatre collectivités départementales se transforme en TOM était une question controversée, la Constitution étant silencieuse sur ce point. La révision de 2003 lève les doutes en la matière. Le nouvel article 72-4, qui affirme expressément la possibilité de transformation d'un DROM en COM [8], organise les modalités procédurales d'un tel changement. La soumission à l'article 74 de la Constitution permet à la collectivité de bénéficier de compétences exorbitantes.

Les modalités procédurales de la transformation en COM

La procédure de l'article 72-4 comprend formellement trois étapes. Le gouvernement ouvre ainsi la procédure par une proposition de changement de statut qui doit être faite pendant la durée des sessions parlementaires. Elle sera suivie d'une déclaration devant chaque assemblée et d'un débat.

La seconde étape consiste dans la consultation, par le président de la République, des électeurs de la collectivité ou de la partie de la collectivité intéressée. Ce verrou constitutionnel est important. On peut ainsi penser avec André Oraison que c'est la population qui, dès lors, « détient la clé capable d'ouvrir ou de verrouiller la porte du statut [9] ». La population devra en effet accepter la proposition. Un rejet du projet entraînerait inéluctablement son abandon pur et simple.

Enfin, la troisième étape consiste dans la saisine du Parlement qui doit procéder au changement de statut par l'adoption d'une loi organique qui, rappelons-le, est contrôlée par le Conseil constitutionnel en application de l'article 46 de la Constitution.

La première utilisation d'un tel dispositif ne s'est pas fait attendre. Consultés le 7 décembre 2003, sur la transformation des communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy en collectivités d'outre-mer de

8. Il est à noter que la solution inverse est également possible. Une COM peut également utiliser cette faculté inédite de changement de catégorie juridique et se transformer en DROM.

9. André Oraison, « Les prévisibles répercussions de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dans les départements d'outre-mer (DOM) », *RJOI*, n° 3, 2002-2003, p. 98.

l'article 74 de la Constitution, les électeurs de ces communes, dépendantes du DROM guadeloupéen, ont répondu positivement à la mutation territoriale. Ces collectivités sont désormais dans l'attente de la loi organique qui viendra entériner le changement de catégorie. À ce sujet, la ministre de l'Outre-mer Brigitte Girardin s'exprimant le 7 novembre 2003 devant les deux assemblées du Parlement, a rappelé avec force « l'obligation morale et politique » d'action du gouvernement en la matière [10].

Le basculement vers l'article 74 entraîne des conséquences notables sur le droit organique des collectivités territoriales.

Le bénéfice de compétences exorbitantes

La transformation d'un DROM en COM lui permet de bénéficier de spécificités organiques allant au-delà de l'hypothèse maximaliste de collectivité unique dans le cadre de l'article 73 de la Constitution. La collectivité pourra ainsi s'affranchir des limites inhérentes à l'article 73 de la Constitution et se doter d'une « organisation particulière » au sens de l'article 74 de la Constitution.

La conséquence principale d'une telle transformation, outre la soumission au régime de la spécialité législative [11], est liée aux compétences accrues dont disposent les COM.

Elles peuvent par exemple adopter, à la différence des DROM, des « discriminations positives ». Une telle faculté est ouverte au terme de l'article 74 de la Constitution qui prévoit que la loi organique qui définit le statut d'une COM peut « déterminer […] les conditions dans lesquelles des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de la protection du patrimoine foncier ».

Les COM disposent également de garanties juridictionnelles particulières. Les actes matériellement législatifs des COM feront notamment l'objet d'un contrôle spécifique du Conseil d'État qui est compétent en premier et dernier ressort. Ces collectivités bénéficient par ailleurs d'une procédure de « délégalisation » inspirée de l'article 37, ali-

10. Cette obligation a été rappelée à l'occasion de la déclaration gouvernementale qui a précédé la consultation des populations de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy et qui, rappelons-le, est une obligation constitutionnelle en application de l'article 72-4 de la Constitution.

11. La soumission à la spécialité législative (qui concerne le droit substantiel) n'est pas abordée en tant que telle.

néa 2 de la Constitution. Le nouvel alinéa 8 de l'article 74 protège leurs domaines de compétences contre d'éventuelles intrusions étatiques. Il prévoit que le statut organique de ces collectivités organise les conditions dans lesquelles « l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ».

Enfin, la Constitution leur ouvre la faculté de participer à l'exercice des compétences que l'État conserve, sous son contrôle, et sous réserve de respecter les garanties accordées sur l'ensemble du territoire national, pour l'exercice des libertés publiques.

Au total, l'utilisation de la faculté de sortir du champ d'application de l'article 73 permet à la collectivité territoriale de bénéficier d'une autonomie statutaire supérieure à celle qui lui est reconnue en tant que DROM. La soumission au régime de la spécialité législative lui permettra également de bénéficier d'une large « autonomie législative ».

Il convient dès lors de remarquer que le constituant a également renforcé l'autonomie normative des collectivités territoriales situées dans le champ d'application de l'article 73 de la Constitution.

Le renforcement de l'autonomie normative

Le corollaire de la reconnaissance de la diversité statutaire pour les collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution est l'assouplissement de leur autonomie normative. Le principe d'identité législative qui postule l'applicabilité de plein droit des lois et des règlements est maintenu. L'article 73 nouvelle version le confirme d'ailleurs expressément dès lors qu'il dispose que « dans les départements et les régions d'outremer, les lois et les règlements sont applicables de plein droit[12] ». Mais, parallèlement, le pouvoir constituant renforce les possibilités de spécificité du droit applicable dans les DROM. D'une part, il autorise ces collectivités à adapter elles-mêmes le droit applicable dans ces territoires. D'autre part, il ouvre à ces conseils locaux la possibilité de se substituer au législateur, en instaurant à leur profit un réel pouvoir normatif.

12. Il convient de remarquer que l'article 73 tel qu'issu de la Constitution de 1958 ne le consacrait que de façon implicite.

L'adaptation par les DROM des normes relatives à leurs compétences

Le constituant autorise les autorités réglementaires locales domiennes à adapter elles-mêmes le droit applicable dans ces territoires sous réserve, comme le précise l'article 73, alinéa 2, que ces modifications interviennent dans le domaine de compétences de la collectivité et sur habilitation préalable du législateur.

Une telle faculté leur est ouverte dans le cadre de l'assouplissement préalable de la condition générale de l'adaptation organisée à l'article 73, alinéa 1 qui dispose désormais que les lois et les règlements applicables dans les DOM « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières des collectivités ». Cette nouvelle formulation qui s'apparente à celle plus vague de l'article 299 du traité d'Amsterdam (qui définit en droit communautaire le régime juridique des régions ultrapériphériques) permet de sortir du rapport de nécessité de la stricte « situation particulière ». Cette condition, on s'en souvient, avait donné lieu à une interprétation restrictive du Conseil constitutionnel qui en déduisait que « le statut des DOM doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaire la situation particulière de ces DOM[13] ». Cette formulation donne ainsi un relief nouveau à la faculté d'adaptation qui est ainsi reconnue aux DROM.

Le dispositif de l'article 73, alinéa 2 apparaît incontestablement comme une dévolution de compétences réglementaires matériellement législatives ouverte au profit de l'ensemble des DROM (y compris donc à La Réunion). Il y a lieu de considérer que toutes les collectivités locales (les communes, les collectivités de communes, les départements et les régions) peuvent bénéficier de ce dispositif. Cette faculté d'auto-adaptation dans le domaine de la loi ou du règlement est cependant soumise à une habilitation législative préalable.

Reste alors à déterminer la marge de l'adaptation. À cet égard, la ministre de l'Outre-mer a rappelé, à l'occasion des assises des libertés locales tenues à Saint-Denis de La Réunion, que « ces adaptations ne peuvent aboutir qu'à des modifications ou des précisions marginales des lois et règlements, qui ne doivent pas en dénaturer l'esprit général ».

Il appartient donc désormais au juge administratif de contrôler, le

13. Décision 82-147 DC, 2 décembre 1982, *Assemblée unique des DOM*, cons. 4.

cas échéant, les raisons justifiant de telles adaptations, en tenant compte des précisions apportées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel saisi à cet effet.

Mais ce n'est pas là le seul exemple de la possibilité d'un pouvoir réglementaire matériellement législatif au profit des DROM. Le constituant reconnaît également aux conseils locaux la possibilité de se substituer au législateur en leur attribuant un réel pouvoir normatif.

L'attribution d'un réel pouvoir normatif

Il s'agit incontestablement d'une novation dans le cadre de l'article 73 de la Constitution qui permet désormais aux DROM de disposer d'une faculté qui va au-delà de la simple modification des lois. La Constitution leur attribue en effet un véritable pouvoir de création normatif spécifique. Le dispositif de l'article 73, alinéa 3 est à cet égard tout à fait remarquable. Cette mesure n'est en revanche pas applicable à La Réunion.

Le dispositif de l'article 73, alinéa 3

Cette entorse tout à fait remarquable au principe d'identité du droit applicable dans les DROM avec celui de la métropole a été une manière de satisfaire aux revendications des DFA aspirant à une autonomie interne plus importante.

Le dispositif ainsi mis en œuvre est un emprunt remarquable à une technique largement utilisée par les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution. Il permet ainsi aux collectivités régionales et départementales ultramarines, sur habilitation préalable du législateur, de se substituer à ce dernier sous la forme de dispositions de valeur réglementaire. Les conseils intéressés se trouveront en quelque sorte dans la situation de « Parlements locaux », au moins d'un point de vue matériel, puisque, à défaut d'être les auteurs de textes de valeur législative, ils n'en feront pas moins œuvre législative en adoptant des règles qui appartiennent au domaine de la loi.

La reconnaissance d'un pouvoir réglementaire matériellement législatif au profit des DROM connaît cependant des limites, dans la mesure où il ne peut s'exercer dans un certain nombre de matières figurant à l'article 73, alinéa 4 [14]. Cette liste n'est pas exhaustive, le

14. La nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral.

législateur se réservant la faculté de la compléter, le cas échéant, par la loi organique mettant en œuvre cette disposition constitutionnelle.

Ces actes n'en demeurent pas moins des actes administratifs contestables uniquement devant le juge administratif et non devant le juge constitutionnel.

Le DROM réunionnais dispose d'un statut constitutionnel particulier se distinguant nettement de celui des DFA. En effet, ce dispositif ne lui est pas applicable.

La non-application du dispositif à La Réunion

Cette prohibition est constitutionnalisée à l'article 73, alinéa 5 de la Constitution et résulte de l'amendement du sénateur réunionnais Jean-Paul Virapoullé. Ce dernier, soutenu par une partie de la classe politique réunionnaise, souhaitait en effet un statut qui demeure le plus proche possible du droit commun. L'objectif a donc consisté à faire barrage à l'autonomie normative locale introduite par l'article 73, alinéas 3 et 4. Ce dispositif limite considérablement les possibilités de « territorialisation du droit[15] », pour reprendre une formule chère à Yves Madiot, sur ce territoire, ne lui permettant pas de disposer de l'une des facultés de détenir un pouvoir réglementaire matériellement législatif.

Cette interdiction qui lui est faite de disposer d'un pouvoir réglementaire matériellement législatif ne semble pas en revanche rédhibitoire. En effet, la faculté d'expérimentation locale qui est prévue à l'article 72, alinéa 4 est applicable à La Réunion. Or, un tel dispositif permet, après habilitation législative, à une assemblée locale de déroger temporairement à des lois.

Il serait alors imaginable d'obtenir par le biais de la voie expérimentale une « mesure d'effet équivalente », pour utiliser une terminologie bien connue du droit communautaire, à celle prévue dans le cadre de l'article 73, alinéa 3 de la Constitution. L'utilisation de la méthode expérimentale, avec à terme une généralisation de la mesure expérimentée aux seuls départements et régions d'outre-mer, permettrait ainsi d'aboutir sensiblement aux mêmes résultats que ceux obtenus par la voie exceptionnelle ouverte aux DROM antillais. Elle permettrait ainsi aux organes délibérants des collectivités départementales et régionales réunionnaises de contourner la rigidité constitutionnelle imposée par l'article 73, alinéa 5.

15. Yves Madiot, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA*, 1995, p. 946-960.

Par ailleurs, la faculté précitée d'adaptation première forme lui permet également de disposer d'un pouvoir réglementaire matériellement législatif.

Ainsi, les « quatre vieilles », dont le destin était jusqu'alors intimement lié, se retrouvent aujourd'hui à la croisée des chemins. Désormais, les populations locales de ces collectivités territoriales disposent individuellement d'un choix décisif mais néanmoins toujours réversible de voir leur organisation administrative modifiée.

Deux ans après la réforme constitutionnelle, le bilan qui peut être dressé est cependant mitigé. Il nous révèle que la révision ne s'est pas encore traduite dans les faits. La « boîte à outils » constitutionnelle mise à la disposition des collectivités territoriales de l'article 73 n'a pas été véritablement exploitée. Sur le plan institutionnel d'abord, aucun projet d'assemblée unique n'a été formulé. Seul un projet de collectivité unique a été proposé pour la Martinique et la Guadeloupe. La tentative a cependant échoué, butant sur le consentement populaire. La seule exception très ponctuelle concerne les communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy en voie de transformation en COM. Sur le plan normatif ensuite, le constat est encore plus éloquent puisque le législateur n'a mis en œuvre ni l'auto-adaptation ni la possibilité qu'un conseil local se substitue à lui.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion se trouvent ainsi toujours dans une situation de *statu quo ante.* Faut-il, dès lors, envisager que la « boîte à outils » finisse en « gadget constitutionnel » ?

RÉSUMÉ

La réécriture de l'article 73 de la Constitution réalisée à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003 tend à modifier l'architecture du département d'outre-mer institué en 1946. Le dispositif a été conforté à la faveur de la dérogation au droit commun. Ce renforcement de l'exception constituée par l'adaptation juridique permet aux populations de ces collectivités d'envisager une évolution statutaire « à la carte », qui se traduit tant au niveau du droit organique que du droit matériel. Ainsi, l'évolution institutionnelle différenciée devient désormais possible. Le corollaire de cette « autonomie institutionnelle » consiste dans le renforcement de leur autonomie normative. Les collectivités domiennes se voient en effet dotées d'une faculté d'adaptation considérablement amplifiée et disposent désormais d'un véritable pouvoir normatif.

BIBLIOGRAPHIE

Dominique Custos, « Le statut constitutionnel des départements d'outre-mer », *AJDA,* 2001, p. 731-735 ; « Vers une autonomisation de l'évolution institutionnelle des DOM ? », *RPP*, n° 1009-1010, 2001.

Stéphane Diémert, « L'ancrage constitutionnel de l'outre-mer français », *in* Jean-Yves Faberon (dir.), *L'Outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004.

Jean-Claude Douence, « Les départements d'outre-mer. Régime juridique général », *EDCT*, fasc. 1905, 1993.

Jean-Yves Faberon et Jean-François Auby (dir.), *L'Évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, 1999.

Olivier Gohin, « Égalité et différenciation dans les départements d'outre-mer : la notion de situation particulière dans l'article 73 de la Constitution », *in* Anne-Marie Le Pourhiet (dir.), *Droit constitutionnel local*, Economica-PUAM, 1999, p. 119-144 ; « L'évolution des départements d'outre-mer vers un statut de collectivités spécifiques », *in* Jean-Yves Faberon et Jean-François Auby (dir.), *L'Évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, 1999 ; « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France », *AJDA*, 2003.

Anne-Marie Le Pourhiet, « Départements d'outre-mer : l'assimilation en questions », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, p. 107-111.
François Luchaire, « L'avenir des départements d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *RDP*, n° 1, 2001, p. 247-265.
Yves Madiot, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA*, 1995.
Ferdinand Melin-Soucramanien, « Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires », *RFDA*, 1997, p. 906-925 ; « La Réunion dans la Constitution », *in* Edmond Maestri (dir.), *La Décentralisation : histoire, bilans et évolutions*, L'Harmattan, 2003.
François Miclo, *Le Régime législatif des départements d'outre-mer et l'Unité de la République*, Economica, 1982.
André Oraison, « Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la Ve République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RFDA*, juillet-août 2003, p. 684-693 ; « Les prévisibles répercussions de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dans les départements d'outre-mer (DOM) », *RJOI,* n° 3, 2002-2003.
Frédéric Sauvageot, *Les Catégories de collectivités territoriales de la République*, PUAM, 2004.
Jean-Philippe Thiellay, « Les outre-mers dans la réforme de la Constitution », *AJDA*, 2003, p. 564-570.